Aan de leden

Datum
11 juni 2024
Ons kenmerk
U202400248
Lbr. 24/021
Telefoon
070 373 8393
Bijlage(n)
2

Onderwerp
Begrotingsadvies 2025-2028 deel 2

Geachte leden van college en gemeenteraad,

Na het eerste deel van ons begrotingsadvies voor de meerjarenbegroting 2025-2028 van 1 maart 2024, volgt in deze brief het tweede deel. Een advies dat, ondanks de Voorjaarsnota van het rijk en de presentatie van het Hoofdlijnenakkoord, in grote lijnen onveranderd blijft. De forse terugval in financiële middelen voor gemeenten vanaf 2026 blijft bestaan, waardoor taken en middelen van gemeenten niet in balans zijn.

De komende maanden zal door een nieuw kabinet worden gewerkt aan de verdere uitwerking van het hoofdlijnenakkoord richting een regeerprogramma, waarbij wij ons maximaal zullen inspannen om deze balans alsnog te bewerkstelligen.
De resolutie Nieuw kabinet, gebruik en borg de kracht van het lokaal bestuur en de motie van Enschede die hierop voortbouwt, konden dan ook op veel steun rekenen tijdens de extra ALV van 24 mei. Dit maakt dat we het motto “Prepare for the worst and fight for the best” zullen blijven hanteren, zoals ook uitgesproken bij de ALV, zolang er nog geen uitwerking is van het Hoofdlijnenakkoord.

Advies in het kort:

- Benoem de financiële en inhoudelijke consequenties van noodzakelijke bezuinigingen en/of lastenverzwaring, ook van ombuigingen die eerder zijn ingezet.
- Maak boekjaar 2025 sluitend, rekening houdend met de wijze waarop de financiële toezichthouders omgaan met de incidentele korting van 2025.
- Voer geen bezuinigingen door op andere beleidsterreinen vanwege de groei van de kosten voor jeugdzorg.
- Overweeg rekening te houden met toekomstige ontwikkelingen rondom het Btw-Compensatiefonds (BCF) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 83 93 | info@vng.nl

Doel begrotingsadvies

Het is ongebruikelijk dat we als VNG een begrotingsadvies afgeven. Het vaststellen van de begroting is bij uitstek een proces waarin gemeenten eigen keuzes maken en waarin de gemeenteraad door het uitoefenen van het budgetrecht de financiële kaders vastlegt. Vorig jaar zagen we ons niettemin genoodzaakt om een advies uit te brengen, omdat er grote onzekerheid was over de financiële toekomst van gemeenten. Die onzekerheid is in de kern nog steeds aanwezig, ondanks de stappen die zijn gezet in de meest recente Voorjaarsnota van het demissionaire kabinet en de presentatie van het Hoofdlijnenakkoord.

We moeten vaststellen dat taken, middelen en ambities vanaf 2026 uit balans zijn gebracht door eerdere besluiten. Daarmee staan gemeenten voor een lastige keus: lossen we dit probleem stilletjes op, ten koste van onze inwoners, of kiezen we ervoor de noodzakelijke uitgaven voor zorg en investeringen wel in de gemeentebegroting op te nemen waardoor er tekorten ontstaan? Het eerste willen we niet, het tweede mogen we niet.

Om taken en middelen vanaf 2026 weer in balans te brengen, is er nog veel werk te verzetten. In het hoofdlijnenakkoord van het nieuwe kabinet zijn stappen in het herstellen van deze balans nog niet zichtbaar. Zoals in het akkoord te lezen is, zal het nieuwe kabinet met ons in gesprek moeten treden voor verdere uitwerking van het akkoord. Tot die tijd blijft de financiële toekomst voor gemeenten ongewis.

Er zijn verschillende manieren om met deze onzekerheid om te gaan. Elke gemeenteraad zal zelf de keus moeten maken hoe hier het beste mee om te gaan en tot welk moment pijnlijke keuzes hierin kunnen worden opgerekt. Dit advies is opgesteld met de bedoeling het gesprek daarover tussen gemeenteraad en college te ondersteunen. Mocht u, als college of raad, om die reden behoefte hebben aan een nadere, specifieke inkleuring of toelichting, schroom dan niet contact met ons op te nemen.

Tussentijdse ontwikkelingen

Sinds het advies van 1 maart hebben veel gemeenten hun werk aan de meerjarenbegroting voortgezet. In dit proces hebben zij veelal invulling gegeven aan onze oproep om te werken aan een inventarisatie van de meest significante ombuigingen en om de consequenties daarvan in beeld te (gaan) brengen.

In de maanden maart en april zijn er door de VNG intensieve gesprekken gevoerd met het rijk. In de Voorjaarsnota is de opschalingskorting van € 675 miljoen structureel vanaf 2026 geschrapt . Ook zijn er afspraken gemaakt over het verder uitwerken van de aanvullende indexatie op het bruto binnenlands product (bbp) voor de Wmo, waarvoor vanaf 2026 € 75 miljoen structureel per jaar op de Aanvullende Post van de rijksbegroting is gezet. Dat betekent dat dit bedrag (nog) niet aan het gemeentefonds is toegevoegd. Daarnaast wordt er gekeken naar een opschoonactie van de Specifieke Uitkeringen (SPUKS).

Helaas komt dit met een prijs: met het naar voren halen van de bbp-systematiek naar 2024 resteert er een eenmalige korting van € 675 miljoen in 2025. Deze effecten zijn vertaald in de meicirculaire 2024. Gelijktijdig is een reguliere actualisatie voor loon- en prijsontwikkelingen doorgevoerd die ook leidt tot een neerwaartse bijstelling.

Vervolgens is op 16 mei het Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 gepresenteerd, waarin geen aanvullende budgettaire wijzigingen zichtbaar zijn na de Voorjaarsnota ten aanzien van de korting vanaf 2026. Wel is er het voornemen om alle specifieke uitkeringen, met uitzondering van de BUIG (Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten), over te hevelen naar het gemeente- en provinciefonds. Daar wordt echter wel een besparing van 10%, € 638 miljoen aan gekoppeld. De extra bezuiniging op de jeugdzorg van € 511 miljoen, die voor rekening en risico rijk was, vervalt definitief.

Aan de inkomstenkant zijn er twee punten van aandacht. Allereerst wordt er gesproken over het maken van afspraken met gemeenten over het maximeren van de woonlasten (ozb). Ten tweede worden er nieuwe belastingen geïntroduceerd waarvan de opbrengsten (uitsluitend) ten goede komen aan woningbouw en infra in de betreffende gemeente: een planbatenheffing en een (onbebouwde) grondheffing.

Grote lijn van het begrotingsadvies maart blijft van kracht

Er zijn stappen gezet, maar het hoofdlijnenakkoord heeft ons niet verder gebracht, dus we zijn er nog lang niet. De opschalingskorting vormde een gedeelte van de korting op het gemeentefonds vanaf 2026. Het restant van de korting blijft staan en daar zal de komende periode over besloten moeten worden. Ons advies blijft daarom in grote lijnen hetzelfde, met een aantal aanvullingen:

1. *Benoem de financiële en inhoudelijke consequenties van noodzakelijke bezuinigingen en/of lastenverzwaring, ook van ombuigingen die eerder zijn ingezet*

De Voorjaarsnota en de impliciete bekrachtiging daarvan in het budgettair kader van het Hoofdlijnenakkoord is op dit moment een realiteit waar we ons toe moeten verhouden. Zoals aangegeven op de ALV van 24 mei, blijven we het nieuwe kabinet duidelijk maken dat er vanaf 2026 onvoldoende middelen voor gemeenten beschikbaar zijn om alle taken uit te kunnen voeren.

In het eerste deel van ons begrotingsadvies begin maart gaven we aan dat het wel verstandig is om eventuele noodzakelijke ombuigingen in kaart te brengen en voor te bereiden. Dat is in eerste instantie vooral bedoeld om duidelijk te maken wat het effect is van de korting op het gemeentefonds. Wij adviseren u zich hierbij te focussen op bezuinigingen op medebewindstaken.

Belangrijkste argument hiervoor is dat het gaat om een niet-taakgebonden korting die door het rijk is veroorzaakt met de overstap naar een nieuwe normeringssystematiek. Daarmee ligt het voor de hand om ook op taken die voor het rijk worden uitgevoerd te besparen. Zie de bijlage voor de hoofdlijn van het rapport Beleidsvrijheid geduid van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), waarin de medebewindstaken zijn benoemd.

We kunnen ons voorstellen dat u kijkt naar onorthodoxe of controversiële maatregelen, zoals het instellen van budgetplafonds, wachtlijsten of meer rekening houden met het inkomen bij het verstrekken van voorzieningen. Dit kan schuren met de uitvoering van wettelijke taken. Zo lang het rijk geen duidelijke richting geeft aan hoe taken en middelen in balans gebracht worden, veronderstellen wij dat gemeenten maximaal de ruimte krijgen om een eigen invulling te kiezen. Vanzelfsprekend blijven wij ons inspannen voor een betere financiële situatie. Tegelijkertijd moeten we de mogelijkheid onder ogen zien dat we onze doelstellingen niet volledig behalen.

We adviseren u daarom opnieuw een onderdeel “Maatregelen vanwege korting gemeentefonds 2026 en verder” op te nemen in uw begroting. Beschrijf daarin de nieuwe of voorgenomen bezuinigingsmaatregelen, maar ook bezuinigingen waartoe – vooruitlopend op de financiële situatie in 2026 – al eerder is besloten. Beschrijf in ieder geval de vijf meest significante ombuigingsmaatregelen en consequenties en het betreffende taakveld (op basis van Iv3) dat daarmee geraakt wordt. Dit stelt ons in staat onze analyse hierop te blijven actualiseren en dit macrobeeld te gebruiken in de gesprekken met het rijk.

2. *Maak boekjaar 2025 sluitend, rekening houdend met de wijze waarop de financiële toezichthouders omgaan met de incidentele korting van 2025*

De incidentele korting in 2025 vraagt extra financiële flexibiliteit van gemeenten. Wij adviseren u het jaar 2025 sluitend te maken, waarbij vanuit het IPO is bekrachtigd dat de afspraken uit het BOFv leidend zullen zijn voor de wijze waarop de toezichthouder kijkt naar de incidentele korting (zie de brief van de toezichthouders die als bijlage is toegevoegd bij deze brief) en dus als leidraad kunnen worden genomen.

Het bedrag kan als incidentele korting worden beschouwd die niet hoeft te worden vertaald naar het structureel en reëel evenwicht (SRE) en vraagt daarmee niet om structurele dekkingsmiddelen. Om in deze onzekere tijden nog geen onomkeerbare bezuinigingen in gang te zetten voor de jaren die volgen, adviseren we boekjaar 2025 structureel en reëel sluitend te maken, maar de incidentele uitname van € 675 miljoen daarin buiten beschouwing te laten en zo binnen de kaders van het toezicht en de afspraken die hier specifiek over zijn gemaakt tussen IPO, VNG en rijk te blijven.

Voor de jaren 2026 en verder adviseren we een begroting op te stellen waarin wordt uitgegaan van het benodigde voorzieningenniveau op basis van uw eigen afwegingen. Deze reële begroting zal mogelijk tekorten laten zien.

3. *Voer geen bezuinigingen door op andere beleidsterreinen vanwege de groei van de kosten voor jeugdzorg*

In de Hervormingsagenda Jeugd is de afspraak gemaakt dat een deskundigencommissie een zwaarwegend advies geeft over hoe om te gaan met een kostenontwikkeling die afwijkt van het overeengekomen meerjarig financieel kader. Deze voorstellen voor mogelijke (toekomstige) bijsturing verwachten we uiterlijk in het voorjaar van 2025. In het advies staat ook wie verantwoordelijk is voor het dekken van eventuele tekorten conform artikel 108 lid 3 van de Gemeentewet. Hierbij zijn enkele leidende principes afgesproken, onder meer dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de maatregelen waarop zij kunnen sturen, terwijl onvoorziene omstandigheden en autonome groei voor risico van het rijk zijn. We vertrouwen op het advies van deze commissie. De timing is dusdanig gekozen dat het kabinet het advies kan meenemen in de besluitvorming omtrent de Voorjaarsnota 2025. De VNG zal vanaf de start van het nieuwe kabinet onderdeel uitmaken van de gesprekken.

Ons advies aan u is om u te blijven inspannen om de acties uit de Hervormingsagenda uit te voeren[1], zodat het rijk eraan gehouden blijft dit van haar kant ook te doen. Daarmee zouden de genoemde besparingen gehaald moeten worden, maar de niet-beïnvloedbare groei van de kosten voor jeugdzorg vergoed. Begroot het effect daarvan op de uitgaven voor jeugdzorg in uw gemeente.

Mocht het in een uiterste geval toch niet lukken om de kosten jeugd te reduceren, na invulling van de in de Hervormingsagenda afgesproken inspanningen, dan is ons advies niet te snijden in de kosten van andere beleidsterreinen, maar om dit tekort overkoepelend in de totale begroting te laten zien. Conform artikel 108 lid 3 van de Gemeentewet en de afgesproken principes omtrent de deskundigencommissie, moet zij immers tot een advies komen waarmee de extra uitgaven voor groot deel voor rekening van het rijk komen.

4. Overweeg rekening te houden met toekomstige ontwikkelingen rondom het Btw-Compensatiefonds (BCF) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo):

    - **Storting in het Btw-Compensatiefonds (BCF)**
      Jaarlijks valt uit het BCF geld vrij aan het gemeentefonds. Dit blijft naar verwachting ook de komende jaren zo. Gemeenten mogen de vrijval in het jaar 2023, die in 2024 wordt afgerekend, ook voor de komende jaren als extra inkomsten uit de algemene uitkering begroten. U mag er in de begroting ook vanuit gaan dat deze toekomstige vrijval nihil is. Zo kunt u zelf bepalen in hoeverre u deze begrotingspost wilt benutten als extra dekkingsmiddel.
    - **Aanvullende indexatie vergrijzing Wmo**
      We zien dat veel gemeenten ervoor kiezen om de jaarlijkse € 75 miljoen vanaf 2026 op een stelpost te zetten, zodat de middelen daadwerkelijk beschikbaar blijven om de bovengemiddelde volumegroei van de kosten van de Wmo op te vangen. Op dit moment zijn deze middelen nog geen onderdeel van het gemeentefonds, maar staan deze als reservering op de Aanvullende Post van de rijksbegroting. Desondanks gaan we er vanuit dat deze middelen zonder meer nodig zijn om de groei van de uitgaven voor de Wmo door vergrijzing op te kunnen vangen vanaf 2026. Vanuit dit perspectief vinden we het logisch om deze middelen als stelpost op te nemen en er voorlopig vanuit te gaan dat deze aanvullende indexatie zal worden bijgesteld/geactualiseerd om de daadwerkelijke kostenstijging door vergrijzing op te vangen.

Wij realiseren ons dat het doorlopen van deze stappen voor elke gemeente een eigen afweging vraagt die tot verschillende keuzes kan leiden.

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn op de hoogte gebracht van dit begrotingsadvies.

Meer informatie

Mocht u vragen hebben naar aanleiding van deze ledenbrief, dan kunt u contact opnemen met ons klantcontactcentrum via info@vng.nl of 070-373 83 93.

[1] De ‘Monitor van de afspraken’ is een handig instrument om te beoordelen of u alle afgesproken acties uitvoert. De voortgang zal jaarlijks worden gemonitord, mede ten behoeve van de deskundigencommissie. Zie de VNG ledenbrief van 11 april 2024 voor meer informatie.

Tot slot

Er zijn stappen gezet, maar we zijn er nog niet. We zullen het gesprek met het kabinet dat nu gaat starten daarom in alle stevigheid blijven voortzetten. De voortdurende onzekerheid over de financiën vraagt veel van u als gemeentebestuur, maar ook van uw gemeentelijke organisatie en uw partners. In een tijd waarin de maatschappelijke opgaven groot zijn en om investeringen vragen, is de structurele financiële dekking daarvoor helaas nog steeds ontoereikend. Als VNG blijven we ons in alle contacten met het rijk onverkort inzetten om hier verandering in aan te brengen. Bij voortschrijdend inzicht, vooral richting Prinsjesdag, zullen we hier spoedig over communiceren.

Ik vertrouw erop dat ons advies behulpzaam is bij het gesprek binnen uw gemeente over mogelijke keuzes in uw meerjarenbegroting 2025-2028.

Met vriendelijke groet,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



L.K. Geluk
Algemeen directeur

Bijlage: mate van beleidsvrijheid per cluster – taken in medebewind

In het rapport Beleidsvrijheid geduid van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) wordt een cijfer gegeven voor de mate waarin gemeenten beleidsvrijheid hebben. Hoe hoger het cijfer, hoe meer beleidsvrijheid. In grote lijnen kunnen de clusters met een score tussen de 1 en de 5, als een taak in medebewind worden gezien. Hieronder is aangegeven welke clusters dit zijn, met bijbehorende taak/voorziening. Het rapport geeft verdere kleuring en invulling aan de inhoud.

Clusters (groten)deels in medebewind	Inhoud
Inkomen en participatie (score 2)	Inkomensregelingen, begeleide participatie, arbeidsparticipatie en toeleiding naar werk
Bestuur en algemene ondersteuning (score 2)	Bestuur, burgerzaken, overhead en overige baten en lasten
Jeugd (score 3)	Maatwerkdienstverlening 18- en geëscaleerde zorg 18-
Educatie (score 3)	Primair onderwijs, onderwijshuisvesting en onderwijsbeleid en leerlingzaken
Samenkracht en burgerparticipatie (score 3)	Samenkracht en burgerparticipatie en wijkteams
Maatschappelijke ondersteuning (score 4)	Maatwerkvoorzieningen (Wmo), Maatwerkdienstverlening 18+ en geëscaleerde zorg 18+
Openbare Orde en Veiligheid (score 4)	Crisisbeheersing en brandweer en openbare orde en veiligheid
Volksgezondheid (score 4)	Volksgezondheid
Riolering en reiniging (score 5)	Riolering en afval